

RSP Revisitada

O estudo da Administração*

Texto publicado na RSP de Maio de 1946 (Ano 9, v. 2, n. 2)

Woodrow Wilson

*Êste ensaio, publicado originariamente em 1887 e reproduzido em 1941 na revista norte-americana *Political Science Quarterly*, de onde, data venia, o transcrevemos, não tem, como se verá, um mero valor histórico: a sua atualidade e significação permanecem imediatas, como quando apareceu pela primeira vez, marcando a distinção teórica e prática entre Administração e Política. Não fôsse pelo nome de seu autor e pelas referências agora injustas e inexatas ao sistema administrativo dos Estados Unidos, poder-se-ia fácil e razoavelmente considerá-lo como de hoje, tão vivas e contundentes são as lições que encerra.*

Nêle, Wilson, mais conhecido entre nós como Presidente e pacifista do que como notável professor de Ciência Política, que o foi anteriormente, durante muitos anos, sintetiza a evolução histórica e doutrinária da Ciência de Administração, suas condições e métodos, para demonstrar, em conclusão, a necessidade de seu estudo e prática. A sua idéia fundamental, a tônica dominante, em consonância, aliás, com o nosso editorial de abril, é a da importância da opinião pública na conduta da Administração, os justos limites de sua ação e os benéficos resultados de sua influência.

Serve ainda este ensaio de introdução a uma série já programada de estudos sobre a teoria e a prática da Administração, do ponto de vista universal, os quais publicaremos doravante sistematicamente, em cada número da Revista. Pelo cuidado na escolha e seriação desses estudos, assinados por mestres e especialistas estrangeiros, estamos certos de ir ao encontro do interesse geral de nossos leitores e, em particular, dos candidatos a concursos que não tenham facilidade de acesso às fontes do conhecimento e experiência alienígenas (N.R.).

A Ciência da Administração é o mais recente fruto do estudo de Ciência Política, iniciado há cerca de dois mil e duzentos anos atrás. É uma criação do nosso século, quase de nossa própria geração.

Por que teria ela tardado tanto em aparecer? Por que esperou pelo nosso tão preocupado século, para exigir atenção? A Administração é a mais evidente parte do Governo; é o Governo em ação; é o executivo, operante, o mais visível aspecto do Governo, e, naturalmente, é tão antigo quanto o próprio Governo. É o Governo em ação, e seria natural esperar-se que o Governo em ação tivesse prendido a atenção e provocado o exame minucioso dos escritores de Política, muito cedo, na história do pensamento sistemático.

Tal, porém, não foi o caso. Ninguém escreveu sistematicamente sobre a Administração como um ramo da ciência do Governo até que o presente século tivesse amadurecido e começado a desabrochar as suas flores características do conhecimento sistemático. Até os nossos dias todos os autores de Política, que agora lemos, pensaram, discutiram e dogmatizaram somente a respeito da constituição do Governo; sobre a natureza do Estado, a essência e a origem da soberania, poder popular e prerrogativa real; sobre o sentido imanente do

Governo e os mais altos objetivos fixados ao Governo pela natureza humana, e os propósitos dos homens. O centro da controvérsia foi este grande campo teórico em que a monarquia terçava armas com a democracia, em que a oligarquia construiria para si bastiões de privilégio, e no qual a tirania procurava oportunidade para fazer valer suas exigências de submissão de todos os competidores. Dentro dessa acessa guerra de princípios, a Administração não poderia exigir uma pausa para que a considerassem. A questão era sempre: quem deve fazer a lei e o que deve ser essa lei? A outra questão – como a lei deve ser administrada sábia-mente, com equidade e rapidez e sem atrito – era posta de lado como um “detalhe prático” que os amanuenses poderiam tratar depois que os doutores tivessem concordado sobre os princípios.

Que a filosofia política tivesse tomado esta direção não foi, naturalmente, nenhum acidente, nenhuma preferência ocasional do capricho perverso aos filósofos da Política. A filosofia de qualquer tempo, como diz Hegel, “não é senão o espírito desse tempo expresso em pensamento abstrato”; a filosofia política, como a filosofia de qualquer outra espécie, tem somente refletido os negócios contemporâneos. A dificuldade em tempos remotos era quase toda a respeito da constituição do Governo; e, conseqüentemente, era isso o que absorvia o pensamento dos homens. Pouca ou nenhuma dificuldade havia com respeito à Administração, pelo menos pouco a que dessem ouvido os administradores. As funções de Governo eram simples porque simples era a própria vida. O Governo agia imperativamente e compelia os homens, sem pensar em consultar os seus desejos. Não havia nenhum sistema complexo de rendas

públicas e de dívidas públicas para desafiar a argúcia dos financistas; não havia, por conseguinte, financistas a se preocuparem. Ninguém que tivesse poder ficava em dúvida, por muito tempo, em como usá-lo. A grande e única questão era – quem deverá possuí-lo? As populações eram de números manipuláveis; a propriedade era de espécie simples. Havia muitas fazendas, mas não ações e debentures: mais gado que direitos adquiridos.

Afirmar que tudo isto era verdade com respeito aos “tempos antigos”; mas era verdade também, em substância, com respeito a épocas relativamente recentes. Não há necessidade de recuar-se o olhar além do último século para contemplar-se os primórdios das atuais complexidades de comércio e as perplexidades da especulação comercial, nem o prodigioso nascimento das dívidas públicas. A boa rainha Elizabete, sem dúvida, pensou que os monopólios do século XVI eram bastante difíceis de manipular sem queimar-lhe as mãos; mas eles não são lembrados na presença dos gigantescos monopólios do século XIX. Quando Blackstone lamentou que as empresas não tivessem corpos para que se lhes desse um ponta-pé, nem espíritos a serem mandados ao inferno, estava ele antecipando de um século inteiro o tempo próprio para tais lamentos. As discórdias perenes entre patrões e operários, que agora tão frequentemente perturbam a sociedade industrial, começaram antes da Peste Negra e do Estatuto dos Trabalhadores; mas nunca antes de nossos próprios dias assumiram elas tão tremendas proporções como agora. Em suma, se as dificuldades da ação governamental são vislumbradas originando-se em outros séculos, vemo-las culminarem no século atual.

Esta é a razão por que as tarefas administrativas têm, em nossos dias, que ser tão

exaustiva e sistematicamente ajustadas a diretivas cuidadosamente testadas, a razão por que estamos tendo agora o que jamais tivemos antes – uma Ciência da Administração. Os mais importantes debates sobre princípios constitucionais ainda não estão de modo algum, concluídos; mas eles já não são de mais iminente atualidade prática que as questões de Administração. Está se tornando cada vez mais difícil administrar uma Constituição do que elaborá-la.

Eis o modo pictórico e singular como Bagehot descreve a diferença entre o antigo e o moderno em Administração:

Nos tempos antigos, quando um déspota desejava governar uma província distante, enviava um sátrapa num grande cavalo e outras pessoas em cavalos menores; e muito pouco se ouvia do sátrapa depois disso, a menos que ele enviasse de volta algumas das pessoas inferiores para dizer o que ele estava fazendo. Nenhum grande trabalho de superintendência era possível. O rumor público e um relatório casual eram as únicas fontes de informação. Se parecia que a província estava em má situação, o sátrapa nº 1 era demitido e o sátrapa nº 2 era mandado em seu lugar. Nos países civilizados o processo é diferente. Monta-se um escritório na província que se quer governar; faz-se com que ele escreva cartas e copie cartas; ele remete oito relatórios *per diem* ao escritório central em S. Petersburgo. Ninguém escreve uma importância na província sem que alguém escreva a mesma soma na capital, para “controlá-lo”, verificando se o outro agiu corretamente. A consequência disso é jogar sobre os chefes de departamentos uma quantidade de leitura e

trabalho que só podem ser levados a efeito pela maior aptidão natural, o mais eficiente treinamento, a mais firme e regular diligência¹.

Difícilmente haverá uma única tarefa de Governo que tendo sido antes simples, não se tenha tornada agora complexa; o Governo antes não tinha senão poucos dirigentes; ele tem agora numerosos dirigentes. As maiorias antes somente sujeitavam-se ao Governo; elas agora conduzem o Governo. Onde o Governo podia antes seguir os caprichos da corte, deve agora seguir as opiniões da Nação.

E estas opiniões estão se abrindo rapidamente a novas concepções do dever do Estado; de modo que, ao mesmo tempo que as funções de Governo se tornam cada dia mais complexas e difíceis, elas também se multiplicam vastamente. A Administração está, por toda a parte, pondo as mãos em novos empreendimentos. A utilidade, a modicidade e o sucesso do serviço postal do Governo, por exemplo, indicam o pronto estabelecimento do controle governamental sobre o sistema telegráfico. Mesmo, porém que o nosso Governo não siga a orientação dos Governos da Europa, encampando ou construindo linhas telegráficas e ferroviárias, ninguém duvida que, de algum modo, ele deve se fazer dirigente de empresas influentes. A criação de comissões nacionais de ferrovias, em adição às antigas comissões estaduais, envolve uma importantíssima e delicada extensão de funções administrativas. Qualquer que seja o grau de autoridade que os governos federal e estadual venham a ter sobre as empresas, decorrerão cuidados e responsabilidade a exigir não pouca sabedoria, conhecimento e experiência. Tais coisas devem ser estudadas de modo a serem bem feitas. E estas,

como eu disse, não são senão algumas poucas das portas que agora estão sendo abertas às repartições governamentais. A idéia do Estado e o decorrente ideal de seus deveres estão passando por transformações dignas de nota; e “a idéia do Estado é a consciência da Administração”. Vendo-se cada dia novas coisas que o Estado deve fazer, cabe-nos ver em seguida claramente como deve ele fazê-las.

Esta é a razão pela qual deve haver uma Ciência da Administração que procure retificar as trilhas do Governo, tornar as suas opiniões mais eficientes, fortalecer e purificar sua organização e incutir em seus deveres a devoção. Esta é uma razão por que há tal Ciência.

Mas onde cresceu esta Ciência? Com certeza, não neste lado do oceano. Poucos métodos científicos e imparciais são discerníveis em nossas práticas administrativas. A envenenada atmosfera do Governo municipal, os segredos torpes da administração estadual, a confusão, o sinecurismo e a corrupção de quando em vez descobertos nas repartições de Washington, impedem-nos acreditar que quaisquer noções sobre o que constitui uma boa administração já sejam largamente correntes nos Estados Unidos. Não, os autores americanos não tomaram até agora parte muito importante no avanço desta Ciência. Ela achou seus doutores na Europa. Ela não é de nossa feitura; é uma ciência estrangeira, pouco falando a língua do princípio inglês ou americano. Ela emprega somente línguas estrangeiras; nada exprime senão o que para nossos espíritos são idéias alienígenas. Seus propósitos, seus exemplos, suas condições são quase exclusivamente calcados na história de raças estrangeiras, nos precedentes de exemplos estrangeiros, nas lições de revoluções estrangeiras. Foi desenvolvida por pro-

fessores alemães e franceses e, em consequência, é em tôdas as suas partes, adaptada às necessidades de um Estado compacto e feita sob medida para formas grandemente centralizadas de Governo; enquanto para atender aos nossos propósitos, ela deve ser adaptada, não a um simples e compacto, mas a um complexo e multiforme Estado, e feita sob medida para formas grandemente descentralizadas de Governo. Se formos empregá-la, devemos americanizá-la e, não só do ponto de vista formal, meramente na linguagem, mas, radicalmente, em pensamento e princípio, tanto quanto em sua finalidade. Ela deve saber de cór as nossas Constituições, deve extirpar de suas veias a febre burocrática, deve aspirar muito do ar livre da América.

Se alguma explicação deve ser procurada para o fato de que uma ciência evidentemente tão suscetível de ser tornada útil a todos os governos igualmente, tenha no entanto recebido em primeiro lugar a atenção na Europa, onde o Governo tem sido, de longa data, um monopólio, antes do que na Inglaterra ou nos Estados Unidos, onde o Governo tem sido, há muito, uma franquia comum, achar-se-á que a razão disso será, sem dúvida, de dupla espécie: primeiro, que na Europa, justamente porque o Governo era independente do consentimento popular, havia muito mais que governar; e, segundo, que o desejo de manter o Governo um monopólio tornou os monopolistas interessados em descobrir os meios menos irritantes de governar. Eles eram, além disso, em número suficientemente reduzido para adotar tais meios prontamente.

Será instrutivo considerar esta matéria um pouco mais de perto. Ao falar de governos europeus, não incluo, é claro, a Inglaterra. Ela não se tem recusado a

mudar com o tempo. Tem simplesmente temperado a severidade da transição de uma política de privilégio aristocrático a um sistema de poder democrático pelas vagarosas medidas de reforma constitucional que, sem prevenir revoluções a tem mantido nas veredas pacíficas. Mas os países do continente, por um longo, tempo, lutaram desesperadamente contra toda a mudança, e teriam desviado a revolução atenuando as asperezas do Governo absoluto. Eles procuraram aperfeiçoar a sua maquinária a ponto de destruir todos os conctatos irritantes, adoçando os seus métodos com a consideração dos interesses dos governados, de modo a aplacar todos os ódios obstrucionistas, e tão assídua e oportunamente oferecendo a sua ajuda a tôdas as classes de empreendimentos até tornarem-se indispensáveis aos diligentes. Deram, por fim, ao povo Constituições e franquias; mas mesmo depois disso eles se permitiram continuar despóticos, tornando-se paternais. Tornaram-se demasiado eficientes para poderem ser dispensados, demasiado esclarecidos para serem questionados desavisadamente, demasiado benevolentes para serem suspeitados, demasiado poderosos para serem enfrentados. Tudo isto demandou estudo e eles estudaram-no intimamente.

Dêste lado do oceano nós, enquanto isso, não conhecemos grandes dificuldades de Governo. Com um país novo, no qual havia espaço, emprêgo remunerativo para todo o mundo, com princípios liberais de Governo e habilidade ilimitada na política prática, estivemos nós, por longo tempo, isentos da necessidade de ser ansiosamente cuidadosos sôbre planos e métodos de administração. Temos sido naturalmente tardos em perceber o uso ou a significação dêsses muitos volumes de pesquisa erudita e exame minucioso sôbre os modos e

meios de conduzir o Governo, que as editoras da Europa têm enviado às nossas bibliotecas. Como uma criança cheia de vida, o Governo entre nós desenvolveu a sua natureza e cresceu em estatura, mas também tornou-se desajeitado de movimentos. O vigor e o crescimento em sua vida têm sido completamente desproporcionais à sua habilidade em viver. Tem ganho força mas não adquiriu porte. Grande, portanto, como tem sido a nossa vantagem sobre os países da Europa quanto à facilidade e saúde do desenvolvimento constitucional, agora que nos chegou o tempo para mais cuidadosos ajustamentos administrativos e, maiores conhecimentos de administração, estamos em evidente desvantagem em relação às nações transatlânticas; e isso por motivos que eu tentarei esclarecer.

A julgar pelas histórias constitucionais das principais nações do mundo moderno, pode-se dizer ter havido três períodos de crescimento através dos quais o Governo passou em todos os mais desenvolvidos dos sistemas existentes, e através dos quais ele promete passar em todos os restantes sistemas. O primeiro desses períodos é o dos governantes absolutos e de um sistema administrativo adaptado ao Governo absoluto; o segundo, é aquele em que as constituições são elaboradas de modo a afastar os Governos absolutos e substituí-los pelo controle popular, e no qual a Administração é negligenciada em favor dessas preocupações mais altas; e o terceiro, é aquele em que o povo soberano empreende o aperfeiçoamento da Administração, sob essa nova Constituição que o levou ao poder.

Esses Governos, que estão agora à frente em prática administrativa, tinham dirigentes ainda absolutos mas também esclarecidos quando chegaram estes dias

modernos de esclarecimento político, nos quais tornou-se evidente a todos, exceto aos cegos, que os governantes não são propriamente senão os servidores dos governados. Em tais Governos a Administração tem sido organizada para servir ao bem estar geral, com a simplicidade e o sucesso somente assegurados aos empreendimentos de uma vontade unipessoal.

Tal foi o caso na Prússia, por exemplo, onde a Administração tem sido estudada, e mais aperfeiçoada. Frederico, o Grande, austero e magistral como foi seu Governo, sinceramente confessava entretanto, considerar-se somente como primeiro dos servidores do Estado, reputando seu alto cargo como um mandato da confiança pública; e foi ele quem, construindo sobre os fundamentos lançados por seu pai, começou a organizar o serviço público da Prússia, como sendo, em verdade, um serviço do público. Seu sucessor, não menos absoluto, Frederico Guilherme III, sob a inspiração de Stein, ainda por sua vez avançou o trabalho mais longe, planejando muitos dos aspectos estruturais mais largos que deram firmeza e forma à administração prussiana de hoje. Quase todo o conjunto desse sistema admirável tem sido desenvolvido por iniciativa real.

De origem semelhante foi a prática, senão o plano da moderna Administração francesa, com as suas simétricas divisões de território e suas ordenadas graduações administrativas. Os dias da Revolução – da Assembleia Constituinte – foram dias de *redação*-constitucional mas dificilmente poderão ser chamados de dias de *elaboração*-constitucional. A Revolução anunciou um período de desenvolvimento constitucional, – a entrada da França no segundo daqueles períodos que enumerei, – mas ela própria não inaugurou tal período. Ela interrompeu e destronou o absolutismo

mas não o destruiu. Napoleão sucedeu aos monarcas de França, para exercer um poder tão irrestrito como eles jamais possuíram.

A remodelação da Administração francesa por Napoleão é, por conseguinte, meu segundo exemplo do aperfeiçoamento da maquinária civil pela vontade unipessoal de um governante absoluto, antes do despontar da era constitucional. Nenhuma vontade popular corporificada poderia jamais ter efetuado transformações como as que Napoleão dirigiu. Disposições tão simples em prejuízo do preconceito local, tão lógicas em sua indiferença à escolha popular, poderiam ter sido decretadas por uma Assembléia Constituinte, mas somente poderiam ter sido postas em prática pela autoridade ilimitada de um déspota. O sistema do Ano VIII foi impiedosamente completo e de uma perfeição sem entranhas. Foi, ainda, em grande parte um retorno ao despotismo que havia sido derrubado.

Entre essas nações, de outro lado, que entraram numa fase de elaboração constitucional e reforma popular, antes que a administração tivesse recebido o cunho do princípio liberal, o aperfeiçoamento administrativo tem sido tardio e de meias medidas. Uma vez que uma nação se empenhe na atividade de manufaturar Constituições, ela achará extremamente difícil encerrar esta atividade e abrir ao público um escritório de administração hábil e econômica. Parece não haver fim no remendar de Constituições. A Constituição ordinária dificilmente durará dez anos sem reparos ou adições; e o tempo para o detalhe administrativo vem tarde.

Aqui, naturalmente, nossos exemplos são a Inglaterra e o nosso próprio país. Nos dias dos reis d'Anjou, antes que a vida constitucional tivesse tomado raízes na

Magna Carta, as reformas administrativas e legais começaram a ser executadas com senso e vigor sob o impulso do esperto, ativo, empreendedor e indômito espírito e propósito de Henrique II; e a iniciativa real parecia destinada, na Inglaterra, como alhures a informar, à sua vontade, o crescimento governamental. Mas o impulsivo e excêntrico Ricardo e o fraco e desprezível João não eram os homens para levarem a efeito tais planos como os de seu pai. O desenvolvimento administrativo deu lugar, em seus reinados, a lutas constitucionais; e o Parlamento tornou-se rei antes que qualquer monarca inglês tivesse tido o gênio prático ou a consciência esclarecida para conceber justas e duradouras formas para a vida civil do Estado.

A raça inglesa, conseqüentemente, tem por muito tempo estudado com sucesso a arte de refrear o Poder Executivo, com negligência constante da arte de aperfeiçoar os métodos executivos. Ela se tem exercitado muito mais em controlar do que em ativar o Governo. Tem-se preocupado muito mais em tornar o Governo justo e moderado, do que fazê-lo fácil, bem ordenado e eficaz. A história política inglesa e americana tem sido uma história não de progresso administrativo, mas de supervisão legislativa, – não de progresso na organização governamental mas de avanço na elaboração legislativa e crítica política. Conseqüentemente, atingimos uma época em que o estudo e a criação administrativa são imperativamente necessários ao bem estar de nossos governos, peiados pelos hábitos de um longo período de elaboração constitucional. Esse período está praticamente encerrado, no que diz respeito ao estabelecimento de princípios essenciais, mas não podemos dissipar a sua atmosfera. Prosseguimos criticando, quando deveríamos estar criando. Alcançamos o terceiro

dos períodos por mim mencionados, – o período, a saber, quando o povo tem que desenvolver a Administração de acordo com as Constituições que eles conquistaram para si, numa época anterior de luta com o poder absoluto; mas não estamos ainda preparados para as tarefas do novo período.

Essa explicação parece ser a única alternativa ao espanto total frente ao fato de que, a despeito de nossas imensas vantagens em matéria de liberdade política, e acima de tudo no que diz respeito à habilidade política prática e sagacidade, tantas nações estão a nossa frente em organização administrativa e capacidade de administração. Por que, por exemplo, só agora começamos a purificar um Serviço Público que esteve apodrecido nos últimos cinquenta anos? Dizer que a escravidão desviou-nos, não é senão repetir o que eu disse – que as falhas, em nossa Constituição, nos retardaram.

Sem dúvida toda a preferência razoável se manifestaria por esse rumo político inglês e americano, antes do que o de qualquer outro país europeu. Não gostaríamos de ter tido a história da Prússia para que tivéssemos a habilidade administrativa da Prússia; e o peculiar sistema de administração da Prússia nos sufocaria. É melhor ser destreinado e livre do que ser servil e sistemático. Contudo, não há que negar que seria ainda melhor ser, ao mesmo tempo, livre em espírito e proficiente na prática. É esta preferência, ainda mais razoável, que nos impele à descoberta do que pode haver que nos embarace ou atrase em naturalizar esta tão desejável Ciência da Administração.

Que há, então, que a isso impede?

A soberania popular, principalmente. É mais difícil para a democracia organizar a Administração, do que para a monarquia. A própria extensão dos nossos mais caros sucessos políticos no passado nos

embarça. Entronizamos a opinião pública; e nos é vedado esperar durante o seu reinado por qualquer rápida aprendizagem do soberano em perícia executiva ou nas condições de perfeito equilíbrio funcional no Governo. O fato mesmo de que realizamos o Governo popular em sua totalidade, tornou a tarefa de *organizar* esse Governo tanto mais difícil. De modo a realizar qualquer avanço, devemos instruir e persuadir um monarca múltiplo chamado opinião pública, – um empreendimento muito menos praticável do que influenciar um único monarca denominado rei. Um soberano individual adotará um simples plano e o executará diretamente: não terá senão uma opinião e concretizará essa opinião em uma ordem. Mas esse outro soberano, o povo, terá dezenas de opiniões diferentes. Não podem concordar sobre nada simples: o avanço deve ser feito por meio de concessões, por uma conciliação de divergências, por uma poda de planos e uma supressão de princípios demasiado rígidos. Haverá uma sucessão de resoluções transcorrendo através de anos, uma descarga intermitente de ordens através de uma escala completa de modificações.

Em Governo, como em virtude, a mais difícil das coisas difíceis, é progredir. Antigamente, a razão disso era que o indivíduo que fôsse soberano era, em geral, ou egoísta, ignorante, tímido ou um tolo, – embora, de quando em vez, houvesse alguém que fôsse sábio. Atualmente a razão é que os muitos, o povo, que são soberanos, não têm um único ouvido do qual alguém possa aproximar-se e são egoístas, ignorantes, tímidos, teimosos ou tolos, com o egoísmo, a ignorância, a teimosia, a timidez ou as tolices de diversos milhares de pessoas – embora haja centenas que são sábios. Noutro tempo, a vantagem do

reformador era que o espírito do soberano tinha uma localização definida, que era contida na cabeça de um homem, e que conseqüentemente poderia ser alcançada; ainda que fôsse uma desvantagem que tal espírito aprendesse somente com relutância ou em pequenas quantidades, ou que estivesse sob a influência de alguém que só o deixasse aprender as coisas erradas. Agora, ao contrário, o reformador fica atônito pelo fato de que o espírito do soberano não tem uma localização definida, mas é contido em uma maioria eleitoral de alguns milhões de cabeças; e embaraçado pelo fato de que o espírito dêse soberano também está sob a influência de favoritos, que não são, entretanto, favoritos no bom e antigo sentido da palavra, porque não são pessoas, mas opiniões preconcebidas; isto é, preconceitos com os quais não se pode racionar porque não são filhos da razão.

Em qualquer parte onde o respeito pela opinião pública é o primeiro princípio de Governo, as reformas práticas devem ser lentas e tôdas as reformas devem ser cheias de concessões. Pois que, em qualquer parte onde a opinião pública existe, ela deve governar. Isto é agora um axioma na metade do mundo, e cedo virá a ser acreditado mesmo na Rússia. Quem quer que efetue uma mudança num Governo constitucional moderno deve primeiro educar seus concidadãos a quererem alguma mudança. Isto feito, deve persuadi-los a quererem esta determinada mudança que êle quer. Deve primeiro fazer com que a opinião pública êsteja disposta a ouvir e, então, fazer com que ela ouça as coisas certas. Êle deve incitar a busca de uma opinião e então agir de modo a colocar a opinião certa em seu caminho.

O primeiro passo não é menos difícil do que o segundo. Em matéria de opiniões,

a posse é uma presunção de legalidade. É quase impossível removê-las. Instituições que uma geração considera tão somente como uma aproximação temporária à realização de um princípio, a próxima geração honra como a maior aproximação possível a êsse princípio, e a seguinte adora-as como o próprio princípio. Raramente são precisas três gerações para a apoteose. O neto aceita a experiência hesitante de seu avô como uma parte integrante da constituição fixa da natureza.

Mesmo se tivéssemos uma percepção clara de todo o passado político, e pudéssemos formar de algumas cabeças perfeitamente instruídas umas poucas máximas de Governo, constantes infalíveis, serenas e sábias, nas quais tôda a boa doutrina política se resumisse, em última análise, agiria o país na base dessas máximas? Esta é a questão. A grande massa da humanidade é rigidamente afilosófica, e nos dias de hoje a grande massa da humanidade vota. Uma verdade deve-se tornar, não somente simples mas, também, lugar comum antes que ela seja vista pelo povo que vai para o trabalho muito cedo de manhã; e o seu desconhecimento como norma de ação deverá provocar grandes e contundentes inconveniências antes que essas mesmas pessoas se decidam a obedecê-las.

E onde esta afilosófica massa da humanidade é mais multiforme em sua composição do que nos Estados Unidos? Para conhecer o espírito do povo dêste País, deve-se conhecer o espírito não somente dos americanos de origens mais antigas, mas também de irlandeses, alemães e de negros. De modo a obter uma base para a nova doutrina, tem-se que influenciar espíritos formados em todos os moldes raciais, espíritos que herdaram todos os preconceitos do meio ambiente, urdidos pelas histórias

de muitas nações diferentes, aquecidos ou esfriados, retraídos ou expandidos por quase todos os climas do globo.

É o que basta dizer sobre a história do estudo da Administração e as condições peculiarmente difíceis sob as quais, quando a isso resolvermos, teremos que empreendê-lo. Vejamos agora qual é a matéria desse estudo e quais os seus objetivos característicos.

II

O campo da Administração é um campo de atividades apolíticas. Ele está afastado da pressa e lutas da política; sob alguns aspectos mesmo ele se mantém afastado do controvertido terreno do estudo constitucional. É uma parte da vida política somente na medida em que os métodos do escritório comercial são uma parte da vida social; somente como a máquina é parte do produto manufaturado. Mas, ao mesmo tempo, ele se eleva muito acima do nível enfadonho do mero detalhe técnico pelo fato de que, através de seus maiores princípios, ele se liga diretamente às máximas duradouras da sabedoria política, às verdades permanentes do progresso político.

O objeto do estudo administrativo é salvar os métodos executivos da confusão e do alto preço da experiência empírica, alicerçando-os profundamente em sólidos princípios.

É por esta razão que devemos considerar a reforma do Serviço Público Civil, em sua fase atual, como um simples prelúdio a uma reforma administrativa mais completa. Estamos agora retificando formas de nomeação; devemos prosseguir para melhor ajustar as funções executivas e prescrever melhores métodos de ação e organização do Executivo. A reforma do Serviço Público não é, assim, senão uma

preparação de espírito para o que se deve seguir. Ela está limpando a atmosfera moral da vida oficial pelo estabelecimento da santidade do Serviço Público como uma responsabilidade cívica, e tornando o serviço sem faccionismo político, está abrindo o caminho à assemelhação com os serviços de iniciativa privada. Serenando os seus estímulos, torna-o capaz de aperfeiçoar seus métodos de trabalho.

Seja-me permitido ampliar um pouco o que eu disse sobre o campo da Administração. O mais importante a ser observado é a verdade já tantas vezes e com tanto sucesso reiterada pelos nossos reformadores do serviço público; a saber: que a Administração está fora da esfera própria da política. As questões administrativas não são questões políticas. Embora a política determine as tarefas para a administração, não se deve tolerar que ela maneje as suas repartições.

Esta é uma distinção altamente autorizada e nela eminentes autores alemães insistem, como ponto pacífico. Bluntschili, por exemplo, nos leva a separar a Administração tanto da Política quanto do Direito. A Política, diz ele, é a atividade do Estado “nas coisas grandes e universais” enquanto que “a Administração, por outro lado”, é “a atividade do Estado nas coisas pequenas e individualizadas. A Política é assim campo específico do estadista, a Administração, do funcionário técnico”. “A elaboração de diretrizes políticas não prescinde da ajuda da Administração”; mas nem por isso a Administração é Política. Não necessitamos, porém, de invocar a autoridade alemã para esposar essa opinião; tal discriminação entre Administração e Política é agora felizmente mais que evidente para necessitar de maior discussão.

Há uma outra distinção em que se apóiam tôdas as nossas conclusões, a qual,

embora não seja senão um outro aspecto da distinção entre a Administração e a Política, não é tão fácil de ser mantida à vista: quero dizer, a distinção entre questões *constitucionais* e *administrativas*, entre essas disposições governamentais que são essenciais ao princípio constitucional e aquelas que são meramente instrumentais aos objetivos, possivelmente mutáveis, de uma conveniência inteligentemente adaptável.

Não se pode facilmente tornar claro, a todos, onde se localiza a Administração nos vários departamentos do Governo, sem entrar sobre particularidades tão numerosas a ponto de confundir e distinções tão minuciosas que desorientariam. Nenhuma linha de demarcação, separando as funções administrativas das não-administrativas, pode ser traçada, entre este e aquele departamento governamental, sem altos e baixos, sobre alturas vertiginosas de distinção e através de densas florestas de elaboração estatutária, para lá e para cá em volta de “se” e “mas”, “quando” e “entretanto”, até que elas se perdem completamente aos olhos desacostumados a esta espécie de demarcação, e, conseqüentemente, não familiarizados com o uso do teodolito do discernimento lógico. Grande parte de administração realiza-se incógnita para a maior parte do mundo, sendo confundida ora com “direção” política, ora com princípio constitucional.

Talvez essa facilidade de confusão explique afirmações como as de Niebuhr: “A liberdade depende incomparavelmente mais da Administração do que da Constituição”. À primeira vista, isso parece ser, em grande parte, verdadeiro. Aparentemente, a facilidade no exercício real da liberdade depende mais de disposições administrativas do que de garantias constitucionais; embora somente as garantias constitucionais assegurem a existência de

liberdade. Mas, pensando bem, mesmo isso será verdade? A liberdade não consiste mais na facilidade de movimento funcional que a inteligência consiste na facilidade e vigor com que se movimentam os membros inferiores e superiores de um homem forte. Os princípios que governam interiormente o homem, ou a constituição, são as molas vitais da liberdade ou da servidão. Porque a dependência e a sujeição não tenham algemas, aliviadas que sejam por todos os arranjos praticáveis de um Governo refletido e paternal, não quer dizer que se transformem por isso em liberdade. A liberdade não pode viver à parte do princípio constitucional; e nenhuma Administração, por mais perfeitos e liberais que sejam os seus métodos, poderá dar aos homens mais do que uma grosseira imitação de liberdade, se ela assenta em princípios antiliberais de Governo.

Uma visão nítida da diferença entre o campo do Direito Constitucional e o da função administrativa não deve dar lugar à concepção errônea; e é possível citar alguns critérios mais ou menos definidos sobre os quais pode ser obtida tal visão. A Administração Pública é a execução detalhada e sistemática do Direito Público. Toda a aplicação particular de lei geral é um ato de administração. O lançamento e a cobrança de impostos, por exemplo, o enforcamento de um criminoso, o transporte e a entrega de malas postais, o equipamento e o recrutamento do Exército e da Marinha, etc., são todos, evidentemente, atos de administração; mas as leis gerais que obrigam a fazer essas coisas estão, obviamente, fora e acima da Administração. Os largos planos de ação governamental não são administrativos; a sua execução detalhada é administrativa. As Constituições, portanto, só dizem respeito, propriamente, a esses instrumentos de

Governo que se relacionam com a lei geral. A nossa Constituição Federal observa êste princípio, silenciando até mesmo sôbre os maiores órgãos puramente executivos, falando sômente do Presidente da União que deveria compartilhar das funções legislativas e normativas de Governo; sômente dos juizes de mais alto grau, a quem caberia interpretar e velar pela observância dos seus princípios, e não daqueles que deveriam, simplesmente, afirmá-los.

Esta não é, exatamente, uma distinção entre Vontade e Ato correspondente, pois o administrador deve ter e tem uma vontade própria na escolha dos meios para efetuar o seu trabalho. Ela não é nem deve ser um mero instrumento passivo. A distinção é entre planos gerais e meios específicos.

Há, de fato, um ponto no qual os estudos administrativos invadem o terreno constitucional, ou, pelo menos, o que parece ser terreno constitucional. O estudo da Administração, visto filosoficamente, é estreitamente relacionado com o estudo da distribuição adequada da autoridade constitucional. Para ser eficiente deve êle descobrir os meios mais simples pelos quais a responsabilidade possa ser inequivocamente atribuída aos funcionários; a melhor maneira de dividir a autoridade sem prejudicá-la, e a responsabilidade, sem obscurecê-la. E esta questão da distribuição de autoridade, quando levada à esfera das mais altas e originárias funções de Governo, é obviamente uma questão central de Direito Constitucional. Se o estudo administrativo puder descobrir os melhores princípios sôbre os quais basear tal distribuição, terá êle prestado ao estudo constitucional um serviço incalculável. Montesquieu não disse, estou certo, a última palavra a êste respeito.

Descobrir o melhor princípio para a distribuição de autoridade é de maior

importância, talvez, sob um sistema democrático, onde os funcionários servem a muitos dirigentes, do que sob outros sistemas onde êles servem a poucos. Todos os soberanos suspeitam de seus servidores, e o povo soberano não é exceção à regra; mas como poderá a sua suspeita ser afastada pelo *conhecimento*? Se essa desconfiança pudesse ser pelo menos depurada numa sábia vigilância, seria de todo salutar; se esta vigilância pudesse ser ajudada pela inequívoca atribuição de responsabilidade, seria de todo benéfico. A suspeita, em si mesma, jamais é saudável, quer no espírito particular quanto no público. A confiança faz a força em tôdas as relações da vida; e, como compete ao reformador constitucional criar condições de confiança, assim também compete ao organizador administrativo revestir a Administração de condições de responsabilidade determinada, que inspirem confiança.

E seja-me lícito dizer que poderes latos e discrição inconstastada parecem-me as condições indispensáveis de responsabilidade. A atenção pública deve ser dirigida, facilmente, no caso de boa ou má administração, para o homem merecedor de elogio ou condenação. Não há perigo no poder, desde que êle não seja irresponsável. Se êle for dividido, entregue em parcelas a muitos, se obscurece; e se for obscurecido, é tornado irresponsável. Mas se êle for localizado em chefes de departamentos e de divisões, é facilmente observado e responsabilizado. Se para manter o seu cargo deve um homem alcançar franco e honesto sucesso, e se ao mesmo tempo sente que lhe foi confiada uma larga discrição, quanto maior o seu poder menos provável será que dêle abuse, mais é fortificado, moderado e elevado por êle. Quanto menor o seu poder, mais obscuramente seguro e desaperecebido sente-se êle

em seu cargo, e mais prontamente cai no relaxamento

Justamente aqui emergimos, manifestamente, no campo dessa questão ainda maior – as relações próprias entre a opinião pública e a Administração.

A quem deve a fidelidade oficial se revelar, e por quem deve ela ser recompensada? Deve o funcionário esperar elogio e promoção do público ou somente de seu superior hierárquico? Deve o povo ser chamado a estabelecer a disciplina administrativa como é chamado a estabelecer princípios constitucionais? Estas questões evidentemente encontram suas raízes no que é, sem dúvida; o problema fundamental de todo este estudo. Tal problema é o seguinte: que parte deve ter a opinião pública na conduta da Administração?

A resposta correta parece ser a de que a opinião pública deve desempenhar o papel de crítico autorizado.

Mas qual o *método* por que sua autoridade se manifestará? A dificuldade peculiar a nós, americanos, em organizar a Administração, não é o perigo de perdermos a liberdade, mas o perigo de não sermos capazes ou de não quisermos separar o que lhe é essencial do acessório. Nosso sucesso torna-se duvidoso por este nosso erro constante, o erro de tentar fazer demasiado pelo voto. Governo autônomo não consiste em ingerir-se em tudo, assim como administração doméstica não consiste, necessariamente, em cozinhar com as próprias mãos. A cozinheira deve ser confiada uma larga discricção no manejo do forno e do fogão.

Nos países em que a opinião pública está ainda por ser instruída em seus privilégios, ainda por acostumar-se a prevalecer, a questão concernente ao campo da opinião pública se resolve mais prontamente do que neste País, onde a opinião é

atenta e francamente disposta a preponderar de qualquer modo. É algo patético ver um livro inteiro escrito por um professor alemão de Ciência Política para dizer aos seus concidadãos: “Por favor, procurem ter uma opinião sobre os assuntos nacionais”; mas de um público tão modesto pode-se ao menos esperar que seja muito dócil e solícito em aprender quais as coisas sobre que *não* tem o direito de pensar e falar imperativamente. Ele pode ser apático, mas não será metedíço. Deixar-se-á instruir, de preferência a tentar instruir. Sua educação política virá antes de sua atividade política. Ao tentar instruir nossa própria opinião pública, estamos tratando com um aluno disposto a considerar-se prévia e suficientemente instruído.

O problema é tornar a opinião pública eficaz, sem permiti-la ser metedíça. Exercendo-se diretamente na supervisão dos detalhes de todo o dia e na escolha dos meios cotidianos de Governo, a crítica pública é naturalmente uma interferência despropositada, um manejo rústico de uma maquinaria delicada. Mas superintendendo as forças maiores da elaboração de diretrizes, tanto em Política quanto em Administração, a crítica pública é ao mesmo tempo segura e benéfica, e de todo indispensável. Deixai que o estudo administrativo encontre os melhores meios para dar à opinião pública este contrôlo e para impedi-la de todas as outras interferências.

Mas será a tarefa do estudo administrativo somente a de ensinar o povo qual a espécie de Administração a desejar e exigir, e como obter o que exigir? Não deverá ele ir além, exercitando candidatos para o Serviço Público?

Há, agora, em marcha neste País, um admirável movimento em prol da educação política universal. Cedo virá o tempo em que nenhum colégio idôneo se

permitirá prescindir de um bom cate-drático de Ciência Política. Mas a educação assim dada não irá senão até uma certa extensão. Ela multiplicará o número de críticos inteligentes do Governo, mas não criará um corpo competente de administradores. Preparará o caminho para o desenvolvimento de uma compreensão bem fundamentada dos princípios gerais de Governo, mas não incrementará necessariamente a habilidade em conduzir o Governo. É uma educação que preparará legisladores, talvez, mas não funcionários executivos. Se tivermos que aperfeiçoar a opinião pública, que é a força motriz do Governo, devemos preparar melhores funcionários como o aparelho do Governo. Se tivermos que colocar novas caldeiras e reparar as fornalhas que movimentam a nossa máquina governamental, não devemos deixar que as velhas rodas, engrenagens e válvulas continuem chiando, buzinando e chocalhando como melhor puderem, ao sabor da nova força. Devemos colocar acessórios novos onde quer que haja a menor falta de resistência ou de ajustamento. Será necessário organizar a democracia enviando aos concursos para o Serviço Público homens perfeitamente preparados a enfrentar exames sobre conhecimentos técnicos. Um funcionalismo público tecnicamente instruído, cedo tornar-se-á indispensável.

Eu sei que um corpo de servidores civis preparado por uma educação especial e transformado pelo exercício, após a nomeação, em uma perfeita organização, com uma hierarquia apropriada e disciplina característica, parece, a muitas pessoas de reflexão, conter elementos que se poderiam combinar na criação de uma agressiva classe oficial, – um corpo distinto, semicorporativo, com simpatias divorciadas das de um povo progressista e de

espírito livre, e com corações restritos à mesquinhez de um oficialismo fanático. Tal classe, certamente, seria de todo odiosa e prejudicial nos Estados Unidos. Quaisquer medidas tendentes a produzi-la seriam para nós medidas de reação e desatino.

Mas temer a criação de um oficialismo dominador e antiliberal, como resultado dos estudos que estou aqui propondo, é desperceber completamente o princípio sobre o qual eu mais desejo insistir. Esse princípio é que a Administração nos Estados Unidos deve ser, em todos os pontos, sensível à opinião pública. Um corpo de funcionários bem treinados, mantidos enquanto bem servirem, devemos tê-lo em qualquer caso: é uma questão de pura e simples necessidade funcional. Mas o receio de que tal corpo se torne algo anti-americano esvai-se no instante em que se pergunta – que é bem servir? Pois que essa questão tem em si mesma estampada a sua própria resposta. Firme e sincera obediência à orientação do Governo a que servem será bem servir. Essa *orientação* não terá em si nenhuma mancha de oficialismo. Ela não será criação de funcionários permanentes, mas de estadistas cuja responsabilidade para com a opinião pública será direta e inevitável. Burocracia só pode existir onde o serviço inteiro do Estado é afastado da vida política comum do povo, tanto os chefes quanto o pessoal subordinado. Seus motivos, propósitos, orientação, sua tábua de valores devem ser burocráticos. Será difícil apontar exemplos de impudente exclusivismo e arbitrariedade da parte de funcionários servindo sob um chefe de repartição que realmente tenha servido ao público, como todos os nossos chefes de repartição devem ser levados a proceder. Seria fácil, por outro lado, aduzir outros exemplos como os da influência da Stein na Prússia, onde a liderança de um

estadista imbuído de verdadeiro espírito público transformou repartições arrogantes e formais em instrumentos cívicos de um Governo justo.

O ideal para nós é um funcionalismo civil bastante culto e auto-suficiente para agir com senso e vigor, e, todavia, tão intimamente ligado ao pensamento popular, por meio de eleições e constante orientação pública, a ponto de achar inadmissíveis a arbitrariedade e o espírito de classe.

III

Tendo assim visto, de certo modo, a matéria e os objetivos do estudo da Administração, que devemos concluir quanto aos métodos mais adequados, os pontos de vista mais vantajosos a êle?

O Governo é tão próximo de nós, uma coisa tanto de nosso trato familiar e cotidiano, que só com dificuldade podemos perceber a necessidade de qualquer estudo filosófico sobre êle, ou o sentido exato de tal estudo, se tiver que ser empreendido. Temos andado com as nossas próprias pernas por um tempo demasiado longo para aprender agora a arte de andar. Somos um povo prático, tornado tão apto, tão versado em auto-govêmo, por séculos de exercício experimental, que dificilmente seremos capazes de perceber o que há de desajeitado em determinado sistema que estivermos usando, justamente porque é tão fácil para nós usar qualquer sistema. Não estudamos a arte de governar: governamos. O simples talento inculto para negócios não nos poupará de tristes cincadas em Administração. Apesar de democratas por hereditariedade e reiterada preferência, somos ainda democratas um tanto crus. Por mais antiga que seja a democracia, sua organização na base de idéias e condições modernas é ainda um trabalho incompleto.

O Estado democrático está ainda por ser aparelhado para carregar êssas enormes cargas, que as necessidades de nossa era industrial e comercial estão acumulando tão rapidamente. Sem estudos comparativos sobre Governo, não nos podemos livrar da errônea suposição de que a Administração tem num Estado democrático bases essencialmente diferentes daquelas sobre que assenta em um Estado não-democrático.

Depois de tal estudo, poderíamos conceder à democracia a honra de decidir, em última instância, pelo debate, tôdas as questões essenciais que afetem o bem público, de basear tôda a estrutura da direção política sobre a vontade da maioria; mas não teríamos encontrado senão uma regra única de boa administração para todos os Governos igualmente. No que diz respeito a funções administrativas, todos os Governos têm uma forte semelhança estrutural; mais do que isso, se quiserem ser uniformemente úteis e eficientes, *devem* ter uma forte semelhança estrutural. Um homem livre tem os mesmos órgãos, vísceras e membros que o escravo, por mais diferentes que sejam os seus propósitos, seus serviços, suas energias. Monarquias e democracias, radicalmente diferentes como são sob outros aspectos, têm, na realidade, muito da mesma atividade a desempenhar.

Há abundantes razões para não temer, nos dias de hoje, a insistência sobre essa semelhança real de todos os Governos, porquanto estes são dias em que os abusos de poder são facilmente expostos e detidos, em países como o nosso, por um audaz, alerta, curioso e observador espírito popular e um indefectível senso de independência, que o povo tem, agora, como jamais o teve antes. Somos tardos em reconhecer isso; mas é fácil reconhecê-lo. Tente-se imaginar um Governo pessoal

nos Estados Unidos. É como tentar imaginar uma adoração nacional de Zeus. Nossas imaginações são demasiado modernas para tal façanha.

Mas, além de não ser perigoso, é necessário perceber que, para todos os Governos, os fins legítimos da Administração são os mesmos, de modo a não temermos a idéia de observar os sistemas estrangeiros de Administração em busca de instrução e sugestão; de modo a desfazer o receio de que se possa, por acaso, tomar emprestado cegamente algo incompatível com nossos princípios. É um cego desorientado aquele que denuncia tentativas de transplantar sistemas estrangeiros neste País. É impossível: eles simplesmente não crescerão aqui. Mas por que não devemos usar certas partes de concepções estrangeiras de que precisamos, se elas nos forem, de qualquer modo, úteis? Não corremos o risco de usá-las de modo estrangeiro. Recebemos de fora o arroz, mas não o comemos com pauzinhos. Recebemos toda a nossa linguagem política da Inglaterra, mas dela descartamos as palavras “rei” e “lords”. A que jamais demos origem, exceto à ação do Governo Federal sobre indivíduos e algumas das funções da Suprema Corte Federal?

Podemos tomar emprestada a Ciência da Administração, sem perigo e com proveito, contanto que distingamos em seus postulados todas as diferenças fundamentais que condicionam. Temos somente que filtrá-la através de nossa Constituição, somente que submetê-la ao fogo lento da crítica e destilar os vapores estrangeiros.

Eu sei que há um receio inconfessado, em alguns espíritos conscientemente patrióticos, de que os estudos de sistemas europeus possam apontar certos métodos europeus como melhores que determinados métodos americanos, e o receio é facilmente

compreensível. Mas ele dificilmente seria evitado em qualquer outro grupo.

É tanto mais necessário insistir sobre o abandono, dêsse modo, do preconceito contra a procura de sugestões em qualquer parte do mundo, exceto na terra natal, quanto em nenhuma outra parte de todo o campo da Política, ao que parece, podemos fazer uso do método histórico, comparativo, com maior segurança do que no setor da Administração. Talvez que, quanto mais formas novas estudarmos, melhor: mais cedo conheceremos as peculiaridades de nossos próprios métodos. Jamais poderemos conhecer nossas próprias fraquezas, nem nossas próprias virtudes, comparando-nos conosco mesmos. Estamos demasiado acostumados à aparência e processo de nosso próprio sistema, para que possamos perceber a sua verdadeira significação. Talvez que mesmo o sistema inglês seja demasiado semelhante ao nosso, para que possa ser usado, com o máximo proveito, como ilustração. O melhor, em geral, é afastarmo-nos inteiramente de nossa própria atmosfera e sermos cuidadosos o mais possível, examinando sistemas tais como os da França e da Alemanha. Vendo nossas próprias instituições através de tais *media*, vemo-nos como os estrangeiros nos veriam se nos olhassem sem preconceitos. Enquanto só conhecermos a nós mesmos, não saberemos nada sobre nós.

Note-se que é a distinção, já traçada, entre a Administração e a Política, que torna o método comparativo tão seguro no campo da Administração. Quando estudamos os sistemas administrativos da França e da Alemanha, sabendo que não estamos à procura de princípios *políticos*, não nos preocupamos, nem um pouco, com as razões constitucionais ou políticas que os franceses ou alemães dão para as

suas práticas, quando no-las explicam. Se vejo um facínora afiando uma navalha habilmente, poderei imitar o seu modo de afiar a navalha sem a sua provável intenção de cometer um assassinio com ela; e assim sendo, se vejo um monarquista convicto administrando bem uma repartição pública, posso aprender seus métodos administrativos sem alterar nenhuma de minhas convicções republicanas. Ele pode servir o seu Rei; eu continuarei a servir o povo; mas eu gostaria de servir tão bem o meu soberano quanto êle serve o dêle. Tendo em vista esta distinção, isto é, estudando a Administração como um meio de levar nossa própria política a práticas convenientes, como um meio de tornar o que é democraticamente político, para todos administrativamente possível em relação a cada um, – estamos em terreno perfeitamente seguro, e podemos aprender, sem êrro, o que os sistemas estrangeiros tenham a nos ensinar. Criamos assim um mecanismo de ajuste para o nosso método comparativo de estudo. Podemos, desse modo, escutar a anatomia de Governos estrangeiros sem medo de contrair quaisquer de suas doenças; dissecar os sistemas alienígenas sem preocupação com envenenamento do sangue.

Nossa própria política deve ser a pedra de toque para tôdas as teorias. Os princípios sôbre os quais basear uma ciência da Administração para a América devem ser os princípios que tenham, bem no âmago, a diretriz democrática. E para se adaptarem ao hábito americano, tôdas as teorias gerais devem, como teorias, manter-se modestamente no segundo plano, não sômente nas discussões, mas, também, em nosso próprio espírito, – se não, opiniões satisfatórias sômente em gabinete de leitura serão usadas dogmáticamente, como se fôssem por igual

satisfatórias aos padrões da política prática. Criações doutrinárias devem ceder o passo a práticas testadas. Arranjos, sancionados não sômente pela experiência concludente em outra parte, mas também congênere do costume americano, devem ser preferidos, sem hesitação, à perfeição teórica. Em uma palavra, a segura e prática arte política deve vir primeiro, a doutrina de gabinete em segundo. O cosmopolita *o que fazer* deve estar sempre subordinado ao *como fazer* americano.

Nosso dever é suprir com a melhor vida possível a organização federal, a sistemas dentro de sistemas; fazer o Governo distrital, municipal, estadual e federal viverem com igual força e igualmente saudáveis, mantendo cada um deles inquestionavelmente o dirigente dos seus próprios negócios e, não obstante, interdependentes e cooperativos, combinando independência com ajuda mútua. A tarefa é suficientemente grande e importante para atrair os melhores espíritos.

Esse entrelaçamento do Governo local com o federal é uma concepção bem moderna. Não se assemelha aos arranjos da federação imperial na Alemanha. Lá, o Governo local não é ainda completo auto-Governo local. O burocrata está em tôda a parte ocupado. Sua eficiência, porém, decorre do *esprit de corps*, da preocupação de obediência servil à autoridade de um superior, ou, na melhor das hipóteses, de uma consciência sensível. Êle serve não ao público, mas a um ministro irresponsável. A questão para nós consiste em como deverão as nossas séries de Governos dentro de Governos serem administradas, de modo a ser sempre do interesse do funcionário público servir não só ao seu superior, mas também à comunidade, com os melhores esforços de seu talento e o mais escrupuloso serviço de sua

consciência? Como deverá este serviço ser tornado de seu interesse mais imediato pela contribuição abundante ao seu sustento, ao seu mais caro interesse pelo desenvolvimento de sua ambição, e ao seu mais alto interesse pelo acréscimo de sua dignidade e estabelecimento de sua reputação? E como deverá ser isso feito igualmente para a parte local e para o todo nacional?

Se resolvermos este problema, orientaremos novamente o mundo. Há uma tendência – não há? – uma tendência ainda obscura, mas já firmemente impulsiva e claramente destinada a prevalecer, no sentido da confederação de partes de impérios como a inglesa em primeiro lugar e, finalmente, dos próprios grandes Estados. Em vez de centralização de poder, deverá haver larga união com toleradas

divisões de prerrogativa. Esta é uma tendência para o tipo americano – de Governos ligados a Governos para a realização de propósitos comuns, em igualdade e subordinação dignas. Princípios semelhantes de liberdade civil estão em toda a parte suscitando métodos semelhantes de Governo; e se os estudos comparativos dos meios e modos de Governo nos habilitarem a oferecer sugestões que combinarão, praticamente, largueza e vigor na administração de tais Governos com pronta docilidade à toda a crítica pública séria e fundamentada, terão esses estudos provado ser dignos de se classificar entre os mais altos e mais frutuosos dos grandes departamentos do estudo político. Que eles resultarão em tais sugestões, é o que eu espero confiantemente.

Notas

* Foram mantidas as grafias originais do texto publicado em 1946.

¹ Politik, S. 467

Woodrow Wilson foi o 28º presidente dos EUA (1913-1921).